

junio 2018

www.fmreview.org/es/economías

asentamientos, y en proporcionarles asistencia en técnicas de marketing durante un primer estadio de crecimiento. En vez de distribuir insumos agrícolas gratuitos directamente entre los agricultores, el proyecto financió una promoción basada en la creación de cupones para que los comerciantes agrícolas los compraran. El segundo consiste en trabajar directamente con los sectores de la población refugiada para asesorarles en materia de producción y para fomentar que compartan las tierras con las comunidades de acogida. Por último, el proyecto trabaja para atraer a compradores de productos y fortalecer sus redes de contactos con el objetivo de ayudar a los refugiados a aumentar los ingresos procedentes de los cultivos que cosechan.

Los donantes y los socios implementadores pueden extraer diversos aprendizajes de los alentadores resultados iniciales del proyecto ReHope, entre ellos la necesidad de:

- reducir, en la medida de lo posible, la distribución de ayuda alimentaria en especie en favor de las transferencias de efectivo, aumentándolas gradualmente, y acompañarlas de inversiones transparentes en análisis de mercado y aprendizaje.
- reducir la distribución en especie de insumos agrícolas en favor de unas subvenciones que se vayan reduciendo de forma gradual.
- pasar a la financiación conjunta de todas las carteras de ayuda humanitaria y al desarrollo

y aumentar los márgenes de tiempo de los proyectos, para permitir que los organismos de ayuda refuercen de forma más efectiva las oportunidades de mercado para los refugiados que se enfrentan a una situación de desplazamiento de varios años de duración.

- fomentar inversiones que refuercen la capacidad de los agentes del mercado local de los que dependen los refugiados y las comunidades de acogida para subsistir.
- captar el aprendizaje sobre los sistemas de mercado para las actuales y futuras respuestas a los refugiados en el Nilo Occidental y aportar comentarios y opiniones sobre los retos y los éxitos de los enfoques impulsados por el mercado y las consecuencias interrelacionadas que hayan tenido sobre las comunidades refugiadas y de acogida.

**Alison Hemberger** [ahemberger@mercycorps.org](mailto:ahemberger@mercycorps.org)  
Asesora superior, Mercados y Aprendizaje

**Sasha Muench** [smuench@mercycorps.org](mailto:smuench@mercycorps.org)  
Directora superior de Mercados, Recuperación Económica y Crecimiento

**Chelsea Purvis** [cpurvis@mercycorps.org](mailto:cpurvis@mercycorps.org)  
Asesora sobre Políticas y Defensa de la Causa

*Mercy Corps* [www.mercycorps.org](http://www.mercycorps.org)

1. Véase Mercy Corps (2017) *Refugee Markets Brief: The power of markets to support refugee economic opportunities in West Nile, Uganda* <http://bit.ly/MercyCorps-RefugeeMarkets2017>

2. Financiado por el gobierno del Reino Unido.

## Los programas de medios de subsistencia y su influencia en la migración secundaria

Richard Mallett, Jessica Hagen-Zanker, Clare Cummings y Nassim Majidi

**Mejorar el acceso al trabajo, así como a los programas de medios de subsistencia, es necesario para mejorar las vidas y los medios de subsistencia de los refugiados eritreos en Etiopía.**

En pos de mayores libertades y oportunidades, miles de eritreos han abandonado su país de origen en los últimos años, y muchos de ellos cruzaron la frontera a Etiopía. Una estimación de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, de 2016 indicó que la cantidad de refugiados eritreos registrados en Etiopía era de aproximadamente 800 000. Pero para muchos el viaje no acaba allí. La migración secundaria de eritreos desde Etiopía es considerable, y hay datos que

sugieren que dos tercios de la población de eritreos en Etiopía se trasladaron en 2015<sup>1</sup>.

Desde hace mucho, las organizaciones humanitarias ofrecen programas de medios de subsistencia en los campamentos de refugiados en Etiopía proporcionándoles capital para ayudar a los participantes a establecer microempresas o dotándoles de competencias profesionales en un sector particular, como sastrería o computación, o competencias educativas básicas, como aritmética. Si bien

estas intervenciones buscan obtener resultados humanitarios y de desarrollo (mediante la creación de mejoras en el bienestar de los participantes), también se las justifica en gran medida en nombre del control de migración y, más específicamente, en la prevención de desplazamientos posteriores. A través de 63 entrevistas con eritreos en tres regiones diferentes de Etiopía, analizamos hasta qué punto estas medidas influyen realmente en el modo en que las personas planean su futuro<sup>2</sup>.

### La lógica y los límites de los programas de medios de subsistencia

Los programas de medios de subsistencia son un ejemplo de una medida política diseñada para dirigir la toma de decisiones sobre migración a nivel individual. Una parte del objetivo de los programas de medios de subsistencia es evitar el desplazamiento antes de que ocurra, a partir del supuesto de que proporcionando mayores oportunidades económicas y seguridad a las personas que residen en los países “emisores”, es posible crear una alternativa viable a la migración (principalmente, la migración irregular). Por lo tanto, se espera que la opción de la migración se considere menos atractiva.

Teniendo en cuenta que nuestra investigación solo observó una muestra de ciertos tipos de programas (principalmente iniciativas de préstamos y capacitación profesional), nuestros datos sugieren que, si bien estas intervenciones pueden ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades básicas, parece haber un efecto poco significativo en cambios más transformadores en los medios de subsistencia de las personas o en los planes relacionadas con la migración.

Numerosos entrevistados en el campamento Adi Harush en el norte del país relataron cómo recibieron apoyo financiero de organizaciones no gubernamentales (ONG), que emplearon para iniciar sus propias microempresas, como pequeñas tiendas dentro del campamento o la compra y la cría de ganado. Muchos de ellos recibieron con entusiasmo este apoyo: un hombre, por ejemplo, ahora dirigía un exitoso servicio de transporte con caballos y carretas, después de recibir un préstamo inicial; una madre soltera nos contó que su granja avícola financiada por una ONG funcionaba bien.

Sin embargo, muchos de los entrevistados también hablaron sobre las limitaciones de estos programas. Si bien una mujer utilizó el préstamo que obtuvo para establecer una pequeña tienda dentro del campamento, el problema principal para ella fue la saturación

del mercado, que dificultaba la generación de ingresos y la expansión. La cuestión es que, si bien los campamentos desarrollan sus propias economías, es evidente que los mercados dentro de ellos suelen ser limitados, lo que genera pocas oportunidades para acumular ingresos razonables.

Observamos un patrón similar en el sector de las competencias y la capacitación profesional: si bien los participantes solían expresar gratitud y se mostraban satisfechos con la experiencia, señalaban un impacto poco significativo o a largo plazo. Nuestra investigación indica que los refugiados no pueden poner en práctica sus nuevas competencias en su entorno en general, principalmente debido a las leyes existentes. Un hombre describió cómo había previsto obtener una licencia de conducir y comenzar a trabajar como conductor de taxis, antes de enterarse por la Administración para los Asuntos de Refugiados y Retornados y por boca de otros eritreos que él — como refugiado al que se le prohíbe participar en la economía formal— no podría hacer eso. Para otros, la variedad de programas de formación disponibles en la actualidad simplemente no es relevante para sus intereses o aspiraciones, lo que provoca que decidan no participar en ellos.

Por último, estas formas de apoyo a los medios de subsistencia abordan los síntomas y no las estructuras subyacentes de la pobreza y la marginalización económica que afrontan los refugiados eritreos, lo que probablemente es lo que está impulsando el deseo de la migración secundaria entre muchos de ellos. En particular, estos factores subyacentes incluyen la falta de derechos de los refugiados al empleo formal, mejor remunerado y especializado. Una mujer comentó lo siguiente: “En Países Bajos, puedes obtener un empleo con un mejor salario. Mi esposo me dice que también es mucho mejor el acceso a los servicios básicos de infraestructura en Países Bajos que en Etiopía. [...] Sé que es posible viajar a Países Bajos.” Otro hombre ilustró lo que podría evitar que realizara un desplazamiento similar: “Si no tengo empleo, perderé la paciencia y es posible que intente un desplazamiento peligroso a Europa, pero espero conseguir un empleo para no tener que arriesgarme a hacerlo.” Sin mejoras significativas en el acceso de los refugiados a un trabajo digno —un trabajo que sea confiable, que esté bien remunerado y en el que haga uso de sus competencias— no se puede esperar que el apoyo prestado por los programas de medios de subsistencia reduzca la migración secundaria en un sentido importante.

## Mejorar los programas de medios de subsistencia

Para armonizar mejor las intervenciones de medios de subsistencia con las necesidades de los beneficiarios previstos y la dinámica del contexto local, se debe hacer un esfuerzo para (re)evaluar la relevancia local de la capacitación ofrecida y para ampliar los tipos de trabajo en los que pueden participar los refugiados. Además de esto, se podrían tomar medidas adicionales para proporcionar orientación y supervisión continuas para aquellos refugiados que recibieron préstamos y formación, para ayudarlos a maximizar las ganancias potenciales. Al mismo tiempo, sin embargo, el personal de programas de las ONG nos comentó que administrar programas efectivos a largo plazo es una tarea complicada precisamente por la naturaleza del entorno de aplicación. En un contexto de migración secundaria elevada, las intervenciones están diseñadas intencionalmente para ser rápidas y simples, exclusivamente para fomentar la participación; esto limita el espacio de innovación y promueve la rigidez, imponiendo así limitaciones obvias sobre los responsables del diseño y la ejecución.

Dejando a un lado las cuestiones de programación, la capacidad de los refugiados para construir vidas dignas exitosas dependerá en gran medida de su capacidad para acceder al trabajo decente. Esto es fundamental, ya que respalda el desafío de sobrevivir en Etiopía así como la decisión (tomada por muchos) de volver a desplazarse. Si bien no existen garantías de que la seguridad de los medios de subsistencia será una consecuencia automática de moverse hacia el mercado laboral formal (en particular en contextos urbanos de desempleo generalizado elevado) nuestros hallazgos sugieren que las personas pueden optar por quedarse como resultado de un mejor acceso a mejores formas de trabajo.

## Las medidas del Gobierno

Los recientes desarrollos políticos sugieren un cambio en la postura de Etiopía con respecto al derecho a trabajar. En septiembre de 2016, el Gobierno anunció nueve compromisos para mejorar los derechos y los servicios disponibles para los refugiados en el país. Estos compromisos evolucionaron y ahora son una “hoja de ruta” nacional con seis prioridades temáticas; una de ellas es el trabajo y los medios de subsistencia, que incluirá permisos de trabajo para los refugiados, un aumento

en los programas de medios de subsistencia y la creación de parques industriales. Estos parques son un elemento clave del Convenio de Empleos de Etiopía que se puso en marcha oficialmente el diciembre de 2017 —un acuerdo de US\$ 500 millones entre el Gobierno etíope y donantes externos para crear 100 000 empleos nuevos (de los cuales aproximadamente un tercio serán asignados a los refugiados)<sup>3</sup>. Este tipo de iniciativas, ya implementadas en algunos países de acogida de refugiados como Jordania, están diseñadas para mejorar el acceso al trabajo de los refugiados y los miembros de la comunidad de acogida.

Según nuestras investigaciones, esto parece ser un paso positivo en la dirección correcta. Sin embargo, gran parte del éxito de la hoja de ruta y del convenio dependerán en última instancia de los detalles de su diseño y aplicación. En ese sentido, ofrecemos cinco sugerencias a los encargados de la creación de políticas:

En primer lugar, la información sobre cualquier iniciativa debe ser transparente, clara y accesible para que los refugiados puedan tomar decisiones informadas sobre sus opciones. Los participantes potenciales no solo deben conocer plenamente los criterios de elegibilidad, sino que también deben recibir información sobre qué esperar en cuanto a los términos, la naturaleza y los resultados del trabajo que se ofrece.

En segundo lugar, es posible que algunos refugiados rechacen un trabajo en los parques industriales porque los empleos no se corresponden con su experiencia e intereses, o por motivos de ubicación: un análisis reciente de empleos ofrecidos en regiones económicas especiales en Jordania, por ejemplo, muestra que el bajo índice de demanda entre los refugiados sirios suele estar relacionado con la ubicación de las fábricas, ya que la gente se niega a realizar traslados largos o a separarse de sus familias<sup>4</sup>. La demanda también se verá influenciada por la forma en que perciben estos empleos las personas a quienes están dirigidos: ¿ofrecen un trabajo “decente” o la actividad se considera degradante y de explotación?

En tercer lugar, la política de asignación de trabajo debe anticiparse y tenerse en cuenta. El desempleo urbano en Etiopía continúa siendo elevado para todos los grupos sociales, y el crecimiento económico ha disminuido en los últimos años. En un contexto en el que un gran número de etíopes también se ven afectados por la pobreza y la vulnerabilidad, es posible que la

forma en que se estructuran, expresan y aplican los procedimientos de asignación afecten a la naturaleza de las relaciones sociales entre las comunidades de “acogida” y de “refugiados”.

En cuarto lugar, las políticas de refugiados deben coincidir con las realidades de los mercados laborales locales. Con la gran cantidad de empleos informales en Etiopía, los intentos de formalizar el empleo de los refugiados podría ser una tarea difícil. Por lo tanto, la viabilidad y la sostenibilidad futura de los parques industriales se debe considerar con atención, teniendo en cuenta el entorno económico general del país.

Por último, en lugar de centrarse exclusivamente en los cupos y la cantidad de permisos de trabajo emitidos, los compromisos y los mecanismos de control relacionados deben considerar hasta qué punto las políticas e intervenciones —como el Convenio de Empleos— realmente están mejorando las vidas y los medios de subsistencia de los refugiados y los ciudadanos del país de acogida.

**Rich Mallett** [r.mallett@odi.org](mailto:r.mallett@odi.org)

Investigador asociado

**Jessica Hagen-Zanker** [j.hagen-zanker@odi.org](mailto:j.hagen-zanker@odi.org)

Investigadora adjunta sénior

**Clare Cummings** [c.cummings@odi.org](mailto:c.cummings@odi.org)

Investigadora adjunta

Instituto de Desarrollo de Ultramar [www.odi.org](http://www.odi.org)

**Nassim Majidi** [nassim.majidi@samuelhall.org](mailto:nassim.majidi@samuelhall.org)

Codirectora, Samuel Hall [www.samuelhall.org](http://www.samuelhall.org)

1. Amnistía Internacional (2016) *Atajar la crisis global de refugiados: de eludir a repartir la responsabilidad* <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/es/>
2. Mallett R, Hagen-Zanker J, Majidi N, Cummings C con Sturge G, Schaefer K y Vidal P (2017) *Journeys on hold: How policy influences the migration decisions of Eritreans in Ethiopia*, documento de trabajo no. 506 del ODI <http://bit.ly/ODI-Eritreans-Ethiopia-2017>
3. Banco Mundial (2017) *Program-for-results information document (PID) concept stage* <http://bit.ly/WorldBank-JobsCompact-Ethiopia>
4. Barbelet V, Hagen-Zanker J y Mansour-Ille D (2018) *The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts* <http://bit.ly/ODI-JordanCompact-lessons-2018>

## Las deficiencias del empleo como solución duradera

Nora Bardelli

**El régimen de asistencia a los refugiados que prevalece en la actualidad parece insistir en que la mejor solución, o la única, para las situaciones prolongadas de refugiados se basa firmemente en mejorar el acceso al empleo. Sin embargo, está claro que este enfoque favorece a algunos y excluye a otros, mientras que también desestima las cuestiones políticas y sociales más profundas en juego.**

Cada vez más se considera que el empleo y la inversión de capital representan la solución a las situaciones prolongadas de refugiados. Los organismos de ayuda esperan que los migrantes forzados sean buenos emprendedores y que se vuelvan autosuficientes al encontrar empleo o creando un negocio. Esto deposita la responsabilidad de “tener éxito” en los hombros de los refugiados. Sin bien esto (todavía) no es una solución duradera oficial, la integración local se entiende cada vez más como un concepto que implica poder participar en la actividad económica.

No cuestiono los deseos y las aspiraciones de los refugiados de convertirse en personas autosuficientes, ni la necesidad de prestar apoyo a los refugiados para acceder a oportunidades laborales, pero me preocupan las implicaciones más profundas de este cambio de actitud. La “necesidad de los individuos de ayudarse a sí mismos en lugar de depender del Estado” se

ve fomentada por dos tendencias principales en el humanitarismo contemporáneo: en primer lugar, por el creciente énfasis que ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, y otros organismos depositan en los programas económicos de medios de subsistencia y en la autosuficiencia económica y, en segundo lugar, por el crecimiento de las alianzas público-privadas en los programas de asistencia a los refugiados.

Esto impone a los refugiados la responsabilidad de crear su propia solución duradera a través del empleo. En este marco, las soluciones duraderas oficiales —que se basan en la idea de crear de nuevo el vínculo de una persona con el Estado y la posibilidad de la ciudadanía— se vuelven obsoletas. La solución al desplazamiento ahora se redefine en términos de desarrollo y se convierte en una cuestión económica, en lugar de tratarse de un asunto político y social.